

关于国有资产监管体制改革的几个认识问题

□邓子基

摘要 :在国有资产监管体制改革和重构问题上,目前存在着几个认识问题,如国有资本进退问题;国家财政与公共财政关系问题;国有资产是否实行“分级所有”问题;“一体两翼”理论框架的现实适用性问题等。针对这些问题,本文在结合国情进行理论分析的基础上,明确指出:在新型国有资产监管体制框架下,国有资本不是“全面退出”,而是“有进有退”;借鉴“公共财政论,发展国家分配论”;实行国有资产“分级所有”具有充分的理论、实践和政策依据;建立在国家分配论基础上的“一体两翼”理论框架仍然具有现实适用性。

关键词 :国有资产监管;国有资本;分级所有;国家分配论;一体两翼

中图分类号 :F123.7

文献标识码 :A

文章编号 :1671-8402(2004)02-0004-05

长期以来,国有资产管理体制改革始终是经济体制改革过程中的一项重要任务,又是一个薄弱环节。正因为如此,党的十六大把深化国有资产管理体制改革列入目前改革的战略重点,并明确提出了建构新型国有资产管理体制的总体目标框架。十六届三中全会又提出“完善国有资产管理体制,深化国有企业改革”和“推进财政管理体制改革”、“健全公共财政体制”的任务,因而,如何从我国的现实国情出发,构建公共财政的基本框架?深化国有资产管理体制改革,就成为学术界十分关注的问题。许多学者从各自视角提出了相同或不同的颇有价值的见解,这是可喜的。但也存在一些模糊甚至错误的认识。在这里,我仅就关于国有资产监管体制改革的几个认识问题谈一点自己的看法。

一、关于国有资本的进退问题

自从党的十五大提出对国有经济实行战略性调整的改革方略以来,关于国有资本的进退问题就一直在理论界存在争议。归结起来,主要表现为在国有经济问题上的“唱强”与“唱衰”之争。这种争论

在财政理论领域则表现为:“唱强”论者坚持认为在“为公共财政叫好”的同时,不能忽视作为社会主义物质基础的“国有资本财政”,因为无论是公共财政,还是国有资本财政,都是国家财政的组成部分,都是为实现“建立稳固、平衡、强大的国家财政”服务的。而“唱衰”论者则以国有经济要进行战略性调整为借口,认为国有企业具有非盈利性的社会服务性质,只适用于生产经营公共产品,不能在竞争性领域从事私人产品的生产经营,主张国有经济要“全面退出”竞争性行业和领域,提出“国有资本财政是不可取的”,“作为财政主体的国家不应是国有经济的代表者”,有的散布消极悲观情绪,认为国企改革“难见曙光”;有的归纳出“国退民进”、“私进国退”或“私破国资”的命题,还有的学者甚至认为“实行民营化是国有企业改革的唯一出路”等观点。我是不同意的。去年3月份我出席了在北京召开的一次关于国企改革高层研讨会,有一位同志提出“速退论”,认为“退出本身是国有企业对发展民营企业的支持,也是对国民经济的莫大贡献”,当时我在会

本文为国有资产管理监管体制与公共财政制度国际研讨会论文。

作者简介:邓子基(1923-),男,全国重点财政学科学术带头人,我国财政学界主要学派“国家分配论”主要代表人物之一。厦门大学教授,博士生导师。

上也进行了明确的反驳,受到与会许多学者和国企老总们的认同和支持。十六大报告和三中全会一再指出,我国的基本经济制度是“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”,这种主体地位决定了社会主义市场经济条件下,经营性国有资产,控制着国民经济命脉,对经济运行,社会稳定和国家主权具有至关重要的作用,国家直接调控国有资产的配置和运行,不仅能优化国有资产的规模、结构和运行状态,而且能够根据国家产业发展战略正确引导社会资本的流向,充分发挥国有经济对国民经济的主导和控制作用。当然,在“有所为,有所不为”原则的指导下,存量中“国有资本财政”的比重相对降低,增量中“公共财政”的比重相对提高,这是国有经济主动采取“有进有退”战略性调整的结果,但并不意味着国有资本要“全面退出”竞争性领域。

在国有资本进退问题上,我始终认为,首先,从战略上调整国有经济布局,要同产业结构的优化升级和所有制结构的调整完善结合起来,坚持“有进有退”、“有所为,有所不为”。强调国有经济的“有进(有所为)有退(有所不为)”,就是要改变国有经济“包打天下”的传统观念和思维定势,以“退”求“进”,实现国有经济的战略调整 and 整体优化。这里的“退”是前提和基础,没有退,就谈不上进。“进”是目的,没有“进”,“退”也就失去了意义。进与退、为与不为,是一个有机的整体。“进”和“有所为”是发展,“退”和“有所不为”是为了更好的发展,目的都是为了增强国有经济的控制力,提高国有经济的整体素质,更好地发挥国有经济在国民经济中的主导地位和作用。其次,必须正确看待衡量国有企业效率的标准问题。如果仅仅就单一的企业微观经济效率来比较,国有企业的微观经济效率也许不如私有企业,但如果从整体上看,国有企业的宏观经济效率要远高于非国有企业。从各种统计资料和发展报告中,我们不难看出,尽管国有企业背负沉重的历史包袱和改革成本,但是,(1)几乎每一次技术检查和市场调查都表明,国有企业的产品的平均质量高于其他类型企业。据《经济日报》1998年9月28日报道,国家质量技术监督局1998年第一季度抽查了1050家企业的1252种产品,合格率为76.5%,其中中国有企业的抽样合格率为89.3%,集体企业为72.7%,个体私营企业为60.1%。(2)中国大多数的

名牌是由国有企业所创造和拥有的,如长虹、海尔、康佳等。外资进来之所以首先想要与国有大中型企业合作,主要原因就是看中国有企业的名牌效应,以利于其抢占市场份额。(3)中国大多数产业中市场占有率最高的企业仍然是国有企业。这表明,至少到目前为止,国有企业仍然具有相对较强的市场竞争力。实际上,一些国有企业经营困难,正是因为有在同行业中有的国有企业发展的特别迅速,例如,许多国有彩电企业经营困难甚至退出市场,正是因为有在彩电业中长虹、康佳等国有大型企业以其强大的竞争力占据了大部分的市场份额。(4)国有企业不仅为改革以来我国国民经济总量的迅猛增长、综合国力的提高以及非公有经济的快速发展作出了无可争议的重要贡献,而且为20多年来非公有经济的快速发展提供了宽松的社会经济环境及几乎全部的改革成本。再次,必须以发展的眼光看待国有企业的经营绩效。自1997年我国确定对国有经济实施战略性改组的决策以来,通过国有资产的流动和重组,在适当收缩国有经济战线的前提下,进一步加大行业整治、技术改造和减员增效等管理力度,改善国有资产的配置结构和国有企业的组织结构,使国有及国有控股企业整体运营效率大幅度提高,经济效益突破历史最高水平。据2000年度会计决算统计,截止2000年底,全国19.1万户国有企业实现销售收入75081.9亿元,比上年增长8.6%;实现利润总额2833.8亿元,比上年增长147.3%;净资产利润率4.9%,比上年提高2.8个百分点。这一年国有企业实现利润总额突破历史最高水平,较历史最高年份的1994年高出109%,这表明国有经济结构和盈利能力均有突破性改善。全国有22个省(区、市)盈亏相抵后实现净盈利,其中10个省(区)上半年扭亏为盈,就是当时仍是净亏损的9个省(区、市)亏损额也有明显降低。国有企业三年改革与脱困的目标得到基本实现。

因此,在国有资产管理体制深化改革过程中,我们的基本立足点应当是十六大报告强调指出的坚持两个“毫不动摇”,我们在大力发展和引导非公有制经济的同时,千万不要忘记“发展壮大国有经济,控制国民经济命脉”。也不能苟同“唱衰论”所谓的“国退民进”、“私进国退”和“私破国资”的论调。国有资本的进退,不应当单纯以“竞争”为唯一依

据,而是一看是否有利于生产力的发展,二看是否满足人民群众的物质和文化需求。国有资本有其特殊性,就是要兼顾社会效益;又有普遍性,就是要保值增值。从投资层面来看,国有经济要从宏观效率、社会效益和国家长远利益着眼,对于民间投资较为活跃的领域,国有资本可以退出,进而把投资重点转向代表先进生产力发展方向的新兴产业和基础产业。而从经营层面上看,国有企业作为市场竞争的主体之一,享有与所有企业平等竞争的权利,同样有着利润最大化的资本天性。只要取之有道,遵规守纪,则无论盈利多少,人们均无可厚非。

二、关于国家财政与公共财政关系问题

作为一个“国家分配论”者,我在学术上一以贯之的基本态度是:在坚持国家分配论关于“财政是以国家(政府)为主体的分配关系”这一财政本质观的同时,主张国家分配论应该成为一个开放的理论体系,在立足国情的基础上,本着“坚持+借鉴=整合+发展”的基本思路,多方借鉴吸收包括公共财政在内的其他理论研究的有益成果,才能使之具有持久的理论解释力与实践指导性。正是基于这一学术态度,16年前,我和邓力平编译了穆斯格雷夫的《美国财政理论与实践》一书,引进了西方财政理论。近几年来我支持、欢迎西方公共财政论在我国的传播,对初步构建公共财政基本框架的设想与实践表示赞同。

但是,我们注意到,在引进和研究西方公共财政论的过程中,出现了一种试图以“公共财政论”否定或取代“国家分配论”的倾向,将国家财政与公共财政机械地对立起来,认为国家财政强调国家在财政分配中的主体地位,就是否定公共财政的独立自主地位。如果不及时澄清这种认识上的误区,正确把握国家分配论与公共财政论的相互关系,将既不利于财政理论的发展,更不利于我国财政体制改革的顺利推进。

在这一问题上,我的基本观点是:国家分配论与公共财政论分属于两个不同的理论层面,是本质论与现象论(模式论)之间包含和充实的关系,而不是截然对立的关系。这种本质论与现象论的关系具体表现在“国家财政”与“公共财政”之间的同一性与差异性上。具体内容我在已发表的多篇文章中作了详细分析,这里限于篇幅,不再展开。

当前,面对建立稳固、平衡、强大的国家财政和构建公共财政基本框架的历史任务,正确认识 and 处理好两者之间的辩证关系,是我们继续深化财政理论研究和财政体制改革的关键所在。我认为,以科学性和开放性为主要特征的国家分配论,作为一个本质论与现象论(运行论)有机结合的理论体系,在社会主义市场经济条件下,仍然能够承担起支持与指导国家财政体制改革与完善的历史使命。为此,我们必须坚持国家分配论的核心与科学成份,如有关财政本质与职能的认识、双重(元)结构财政模式、国有资本财政的建立与完善等。同时借鉴吸收包括西方公共财政论在内的其它理论的有益成果,按照“市场失灵准则”,处理好政府与市场的关系,借鉴“公共财政论”的运行机制,进行部门预算、国库集中收付、政府采购等方面的改革与运用,加强政府及财政的法治化建设,注重财政决策的民主化程序等,以缩短我们在新的历史条件下完善国家财政的探索进程。但必须强调指出,坚持、借鉴的目的是为了整合、发展有中国特色的国家财政理论,而不是照搬照抄、全盘西化,更不是要否定国家在财政分配中的主体性地位。因此,在处于体制转轨的现阶段,我们要在继续坚持国家在财政分配关系中主体地位的基础上,实现国家分配论与西方公共财政论的有机整合,最终发展有中国特色的国家财政理论——新的“国家分配论”(国家财政论),即建立有中国特色的统一的国家财政理论体系,包括公共财政理论体系与国有资本财政理论体系。

三、关于国有资产“分级所有”问题

长期以来,学术界和实际部门在国有资产是否实行中央与地方“分级所有”问题上存在争论。有的同志担心国有资产“分级所有”,会肢解国家对国有资产的所有权,弱化国家宏观调控能力,从而导致区域经济差距的拉大。在这一思想影响下,虽然实践中国有资产的分级所有已成为不争的事实,但并未得到现行政策或法律的认可,从而难以推动国有资产管理体制改革的深化。党的十六大报告明确提出,要建立中央政府和地方政府“分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益”的国有资产新型管理体制。我们认为,这是对现行“国家统一所有、政府分级管理”的国有资产管理体制框架的重大突破,实际上提出了国有资产“分级所有”的改革新思

路。

为什么作出这一判断?我的依据主要有以下三点:第一,政策依据。“分级所有”的国有资产管理体制,按照党的十六大报告提出的设想,将是一种坚持国家所有的前提下,由“中央政府与地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制”。在这里,我们虽然看到“坚持国家所有”的提法没有变,但可以理解为国家或全民拥有法律意义上的国有资产终极所有权。而如果从所有权的定义出发进行分析可以发现,经济学意义上的所有权,实际上是指经济主体对资产依法享有的占有、使用、收益和处分的权利,是一种绝对的物权。允许地方政府“代表国家履行出资人职责,享有所有者权益”,也就意味着地方政府拥有了所有权所规定的四项基本权力,只要这一规定不变,地方政府就是其投资管理范围的国有资产产权主体,从而以出资人的身份行使对资产完整的支配权。这种“高度自主权”显然为目前各级地方政府“分级管理”的国有资产转变为“分级所有”,提供了意义明确的政策依据。第二,理论依据。由于制度的有效性依赖于参与人预期的稳定性,因此,如果国有资产管理体制的设计能使上下级政府之间相互信守承诺,则将促进双方的合作,从而提高制度效率。为了消除“分级管理”体制下下级政府预期的不确定性,我们认为,有效的制度安排应当是变“分级管理”为“分级所有”,即将国有资产存量在各级政府间作合理划分,把现在由各地地方政府“分级管理”的国有资产以适当的方式划归其所有,并从法律上明确其产权归属。在这种体制框架中,地方政府与中央政府一样,都是国有资产的产权主体,均在履行出资人职责的前提下,享有所有者权益,不存在上下级的政府间的委托代理问题,地方政府作为法定的国有资产所有者,具有不受干预的明确预期,在收益最大化目标的驱动下,地方政府会努力提高国有资本的营运效率,从而使国有资产保值增值目标得以实现。第三,实践依据。从增量的角度看,在“谁投资,谁受益、谁承担风险”的原则下,地方政府拥有对其管辖的国有企业的全部收益(包括利润和所得税),已是被各方面普遍接受的现象。从存量的角度看,总值约7万多亿的经营性国有资产,分布在

19万家国有企业里,中央政府直接管理的特大型企业只有190多家,绝大部分的企业均由地方政府管理和支配。如此庞大的国有资产由中央政府统一行使所有权,只能是一种意识形态和理念,事实上从来就没有存在过。1994年我国财政管理体制实行“分税制”改革,将税收划分为归地方政府所有的“地税”和归中央政府所有的“国税”,从而调动了中央和地方两个积极性,使国家财政收入逐年下滑的趋势得以有效遏制。国有资产管理体制是财政体制的一个有机组成部分,“分税制”的成功推行要求我们将其原理贯彻到国有资产管理领域中来,否则便会出现制度结构的不协调。因此,与其让目前各级地方政府“提心吊胆”地行使实际拥有的国有资产所有权,还不如实事求是地认可既成的事实,并将其规范化和法制化。

四、关于“一体两翼”理论框架问题

党的十六大及其三中全会都把深化国有资产管理体制改革的作为经济体制改革的重要任务,并初步构建了新型国有资产管理体制的基本框架。在这一新框架下,建立在国家分配论基础上的“一体两翼”理论是否还具有现实适用性?是否因为其理论基础(国家分配论)产生于计划经济时期就失去了原有的理论解释力?是否随着新的国有资产管理机构的组建,“一体两翼”的财政框架就完全不复存在?对此,我的回答是:在社会主义市场经济条件下,以国家分配论为理论基础的“一体两翼”财政框架仍然具有理论解释力和现实适用性。

首先,从财政的本质关系上看,经济体制的转轨,只是使我国的经济运行模式和政府经济职能发生了变化,而没有改变我国的基本经济制度和生产方式。就财政而言,它只是改变了我国财政职能的实现方式、收支的范围和内容,以及财政运行的特点。但是,这些变化并没有改变财政是以国家(政府)为主体的分配关系这一本质关系。国家所进行的财政活动仍然局限于公共财政和国有资本财政两大领域内。二者之间虽然在活动目的、运作方式和收支内容等方面存在差异,但国家作为共同的财政主体是唯一的,因此,分列于这个主体两翼的公共财政(以税收为主要来源)和国有资本财政(以国资收益为主要来源)的关系格局也就不可能改变。

其次,从财政体制改革的角度看,虽然国有资

产管理机构的设置几经变动,但其与财政主体“一体两翼”的内在关系并没有改变。党的十六大在报告中明确提出“中央政府和省、市(地)两级政府要设立国有资产管理机构”,统一管理国有资产,集中行使所辖国有资产出资人的职责。我认为,重新成立国有资产专职管理机构,其重要意义不仅在于贯彻了国家“两权分开”的改革原则,而且在实行国有资产所有权专门化管理的基础上,强化国家国有资产管理职能的作用,使它成为国有资产人格化的唯一代表。这就要求把目前仍然分散在许多政府机构中的国有资产管理职能进行整合和归并,“移交”给国有资产专职管理机构(如国有资产管理委员会),使其能够相对独立、完整地行使出资人职责,从而真正实现十六大报告所要求的权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的新型国有资产管理体制。

最后,需要指出的是,新组建的国有资产专职管理机构不是对1998年裁并的原国有资产管理局的简单恢复和物理拼凑,而是具有全新内涵的化学式有机组合。新的国有资产监督管理委员会(简称国资委)行政隶属关系,如同国家税务总局一样直属于国务院,成为国务院直属正部级特设机构。虽然因此改变了过去财政部门原国有资产管理职能之间的“归口管理”关系,但并不改变国家财政“双重(元)结构”、“一体两翼”的内在实质。就现行运行机制而言,作为国家收支分配的主体,国家财政部掌握税收政策,国家税务总局的税收收入必须上交国家财政部,是国家财政收入的主要来源。国资委统一代行国有资产所有者职能,但其国有资产经营收益(利润、股份分红、租赁收入、产权转让收入及其它收入)也必须纳入国家财政收入的计划范围。此外,在不久前颁布实施的《国务院国有资产监督管理委员会主要职责、内设机构和人员编制规定》中明确规定:“国有资产监督管理委员会负责监管的企业国有资产经营预算的编制工作,作为国家总预算的组成部分由财政部统一汇总和报告,预算收入的征管和使用接受财政部监督。”由此可见,国家财政部仍是国家预算的主体,负责编制和管理国有资产和财政预算(包括存量和增量),虽然国家税务总局和新的国资委也各自编制税收计划和国有资

本经营预算,但最终都必须纳入由财政部总编制的国家预算中,成为国家预算的一个组成部分。总之,虽然随着新的国有资产专职机构的重建,它同国家税务总局一样,已经改变了过去与财政部之间“归口管理”的隶属关系,但我认为,这种行政机构隶属关系的变化,并不能否定我国财政“双重(元)结构”和“一体两翼”的内在本质关系。只要我国以公有制为主体的社会主义基本经济制度不变,社会主义国家的双重职能(社会管理与经济管理)不变,以国家为主体的分配关系这一财政本质不变,我国财政“一体两翼”的基本框架既不会过时,也不可能被轻易改变,现行“双重(元)结构”的财政运作模式也不可能为其它单一结构的财政模式所替代。

参考文献:

- [1]江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,人民出版社,2002年,第25页。
- [2]《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,《人民日报》2003年10月15日。
- [3]沈莹:《国企总体形势趋好 改革成果还需巩固》,《国有资产管理》2001年第2期。
- [4]李茂生:《科学认识财政基本问题,逐步建立现代公共财政》,《财贸经济》2002年第3期。
- [5]宁南主笔,记者王强、虞立琪:《“私破国资”——中国国资改革走向最后关头》,《商务周刊》2003年第19期。
- [6]邓子基:《怎样理解国有企业的进退问题》,《福建论坛·人文社会科学版》2002年第4期;《国有资产分级所有的新思路》(同陈少晖合写),《国有资产管理》2003年第8期;《对国家财政“一体两翼”基本框架的再认识》,《当代财经》2003年第9期;《试论国有资产管理体制深化改革的新思路》,《财政研究》2003年第4期。
- [7]邓子基、邓力平编译:《美国财政理论与实践》,中国财政经济出版社,1987年第9期。

(作者单位:厦门大学,福建 厦门 361005)
(责任编辑:自然)